

L'assurance-emploi, un paquebot coincé dans le canal Rideau

Publié le 24 septembre 2022, Le Devoir

Diane Bellemare, économiste et sénatrice du Québec



Photo: Paul Chiasson La Presse canadienne

Le gouvernement fédéral doit participer financièrement au rôle de stabilisation économique du régime, estime l'auteur.

Tous s'entendent pour dire qu'il est temps de réformer substantiellement l'assurance-emploi (AE). Les consultations menées par le ministère fédéral de l'Emploi confirment que le régime n'est pas adapté aux réalités du marché du travail. De plus, il est devenu trop complexe et crée de nombreuses frustrations dans la population.

Que ce soit en raison d'une récession créée par la politique monétaire ou encore d'une crise imprévisible liée aux changements climatiques, au rythme où va la réforme, l'AE ne

sera pas prête à faire face à de nouveaux imprévus. Et pourtant, l'AE est censée être le programme phare de l'arsenal des mesures publiques pour soutenir financièrement les gens en période de chômage, assurer la stabilisation automatique de l'économie et encourager les ajustements structurels nécessaires.

Quand aurons-nous une vision claire de la réforme que le gouvernement fédéral veut entreprendre ? L'assurance-emploi est comme un paquebot coincé dans le canal Rideau.

Rappelons comment et pourquoi l'assurance-emploi est devenue une responsabilité fédérale en 1940.

À la suite de la grande dépression des années 1930 causée par une crise financière sans précédent, les régimes d'assurance privés des grandes entreprises ont tous fait défaut. La misère des chômeurs laissés sans revenu a fait boule de neige et a entraîné l'économie canadienne dans une des pires récessions de l'histoire. Sollicités de toutes parts et incapables de répondre à l'ampleur de la crise, les municipalités, les provinces, les syndicats et les groupes charitables ont tous demandé l'intervention fédérale. C'est ainsi qu'un amendement constitutionnel a été adopté pour permettre au gouvernement fédéral de créer un tel programme d'assurance sociale.

Au départ, le régime était géré par une agence tripartite, la Commission de l'assurance-chômage, et encadré par un réseau local de bureaux de placement. Le fédéral y contribuait à hauteur de 20 % des coûts. La contribution fédérale allait de soi puisque le programme d'assurance chômage devenait le plus grand stabilisateur économique en cas de crise et de récession. Je le répète, c'est justement en raison de la capacité financière du gouvernement fédéral d'assumer un rôle de stabilisation économique que les provinces ont accepté le changement constitutionnel.

Aujourd'hui, le contexte est différent de celui de 1940.

D'abord, le coût du régime est actuellement assumé en totalité par les entreprises et les travailleurs. En effet, en 1990, le gouvernement fédéral décide unilatéralement de mettre fin à ses contributions directes et, comble d'ironie, se sert par la suite des surplus pour réduire son déficit. Pourtant, l'AE joue toujours un rôle de stabilisation économique.

Dans un futur proche, la politique fédérale de lutte contre l'inflation qui repose sur des hausses de taux d'intérêt va ralentir l'économie. Est-ce légitime de penser que ce seront les entreprises et les travailleurs qui assumeront seuls le coût économique de cette stratégie ? Le gouvernement fédéral doit participer financièrement au rôle de stabilisation économique du régime, c'est son rôle.

De plus, l'agence tripartite qui gérait l'assurance-chômage a été progressivement remplacée par une commission tripartite dont les pouvoirs sont maintenant largement consultatifs. L'assurance-emploi est maintenant gérée par le ministère de l'Emploi, et non par une agence indépendante des pouvoirs politiques. Comment expliquer que les entreprises et les salariés ne soient pas davantage impliqués dans la gouvernance du régime, quand ils en sont les bailleurs de fonds ?

Ensuite, pour mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles et rendre les économies provinciales plus vertes, les provinces doivent insuffler des changements structurels dans leur économie et leur marché du travail respectifs. Ne devraient-elles pas alors, selon le principe de subsidiarité, jouer un rôle plus important dans la gestion des prestations régulières et des programmes de développement des compétences ? Est-ce raisonnable de priver les provinces de la possibilité de mettre en place des stratégies financées par le programme d'assurance-emploi qui leur permettraient de mieux affronter des crises économiques imprévues ?

L'AE a failli à la tâche lors de la crise de la [COVID-19](#). Le gouvernement fédéral est intervenu à travers l'Agence du revenu. Son intervention aurait pu être plus efficace et moins coûteuse. Il l'a admis lui-même à plusieurs occasions. Tout en préservant le rôle fiduciaire du gouvernement fédéral dans le cadre de ce programme, la réforme pourrait donner plus de latitude aux provinces et aux partenaires du marché du travail pour innover en matière de main-d'oeuvre afin de faire face aux problèmes de pénurie de main-d'oeuvre, de vieillissement et de transitions professionnelles.

À cet effet, le Québec et les partenaires du marché du travail ont joué un rôle majeur au cours des années 1990 dans les changements apportés à l'assurance-emploi. Ils ont depuis démontré leur capacité de gérer avec efficacité la partie 2 de l'AE concernant certaines mesures de main-d'oeuvre. Ils gèrent également l'assurance parentale et, depuis toujours, le régime d'assurance sociale de santé et de sécurité au travail. J'espère fortement qu'ils pourront, encore aujourd'hui, jouer le rôle du bateau-remorque qui aidera le paquebot de l'AE à sortir du canal.